

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/65119>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

## II. Klein of groot onderhoud voor de democratie?

*Prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert*

Is onze democratie dringend toe aan een grote beurt? Jazeker! En is het belangrijkste probleem dat er sprake is van een gebrekkige representatie en legitimatie? Ik denk het niet (althans voorzover het de gebrekkigheid van representatie betreft). De spectaculaire opkomst van de lijst Pim Fortuyn bij de gemeenteraads- en Tweede-Kamerverkiezingen van 2002 heeft geleerd dat veel burgers ontevreden zijn met – of zelfs een afkeer hebben van – het functioneren van centrale én decentrale overheidsinstellingen. Dat de gevestigde partijen onvoldoende in staat zijn de belangen van veel kiezers te verwoorden en te behartigen (en uiteindelijk in te tomen), heeft daarbij zeker een belangrijke rol gespeeld. Maar is het verantwoord de wijze inrichting van ons kiesstelsel de schuld te geven door het kiesstelsel als hoofdoorzaak van de geconstateerde gebreken aan te wijzen? Ik denk dat andere factoren een minstens zo belangrijke rol spelen.

Wanneer we ons beperken tot het functioneren van het parlement – het hart van de democratie – is de stelling verdedigbaar dat de tekortkomingen wellicht zelfs meer liggen op het terrein van de wijze van uitoefening van bevoegdheden van het parlement dan op het terrein van de wijze van samenstelling. Ter toelichting het volgende. Het is gebruikelijk in vele westerse constitutionele rechtsstelsels aan het parlement drie hoofdfuncties toe te kennen, namelijk (1) wetgeving, (2) controle van de regering en (3) representatie. Voor wat betreft het Nederlandse parlement vertoont de wijze van vervulling van al deze drie hoofdfuncties de nodige forse tekortkomingen. Op het punt van (mede-)wetgeving valt op dat met name de Tweede Kamer in de wetgevingspraktijk in het algemeen onvoldoende tegenwicht biedt tegenover de regering bij de vaststelling van wetten. Deels is de historisch gegroeide monistische verhouding tussen kabinet en regeringsmeerderheid in de kamer hieraan debet. Deels voorziet de huidige werkwijze – gecombineerd met een gebrekkige ambtelijke ondersteuning – een obstakel. De Tweede Kamer is doorgaans niet in staat – of bereid – een onafhankelijke, zelfstandige en gelijkwaardige rol te vervullen in het wetgevingsproces. De afgelopen twee jaar heeft de kamer weliswaar blijk gegeven te streven naar een meer dualistische – zelfstandige – opstelling tegenover het kabinet, maar een aanzet om haar positie in de wetsprocedure daadwerkelijk te versterken is vooralsnog helaas uitgebleven. De politieke cultuur in 'Den Haag' speelt daarbij een belangrijke rol. Enkele gunstige uitzonderingen daargelaten lijken veel kamerleden de zin van hun politieke bestaan uitsluitend te ontleenen aan het zo intensief mogelijk ter verantwoording roepen van ministers. De overvloed aan moties, kamervragen en overlegvergaderingen van commissies

met bewindslieden is tekenend voor deze politieke cultuur. Het Nederlandse parlement kenmerkt zich anno 2004 door 'overcontrole' van de regering. Terecht hekelt de Vice-president van de Raad van State in het jaarverslag 2003 in dit verband, wat hij noemt, het 'incidentalisme' in de kamer, waarbij kamerleden elk – gerucht van een! – voornemen van een minister aangrijpen om in detail rekenschap te vragen. Kortom de uitoefening van de twee hoofdfuncties 'wetgeving' en 'controle' is duidelijk uit balans geraakt. Wil men de positie van het parlement versterken dan zal eerst en vooral de aandacht moeten uitgaan naar een verbetering van de werkwijze van de Tweede Kamer op het punt van wetgeving en controle. Een ingrijpende herziening van de Grondwet is daarvoor overigens niet vereist. Het is vooral een kwestie van ambitie!<sup>1</sup>

Als het gaat om de functie 'representatie' doet zich a priori het probleem voor dat dit begrip lastig te duiden is. Het constitutioneel recht biedt weinig houvast. De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk (art. 50 Gw). Maar de leden van de Staten-Generaal worden geacht zonder last – dus met een vrij mandaat – te stemmen (art. 67 Gw). Representatie geldt in de doctrine in het algemeen niet als een afzonderlijke parlementaire functie. Toch valt er wat voor te zeggen een dergelijke representatiefunctie te onderscheiden. In veel buitenlandse rechtsstelsels ziet men de representatiefunctie vooral als behartiging van belangen van en dienstverlening voor burgers. Deze representatiefunctie is als zodanig niet in de constitutie verankerd, maar is min of meer inherent aan het ambt van volksvertegenwoordiger. Kummeling wijst er terecht op dat deze representatiefunctie in de Nederlandse verhoudingen zwak ontwikkeld is. Hij wijst erop dat Nederlandse volksvertegenwoordigers minder dan elders de kiezers als informatiebron beschouwen en ook minder opkomen voor hun problemen. De gekozenen communiceren weinig met de kiezers, en veel met hun partij en fractie. De wijze van inrichting van het kiesstelsel kan inderdaad een bijdrage leveren aan de versterking van de representatiefunctie van het parlement. De ervaring in andere landen leert dat districtenstelsels in zoverre gunstig zijn voor de uitoefening van deze functie dat (kandidaat-)volksvertegenwoordigers min of meer gedwongen worden intensief contact te onderhouden met de kiezers in hun district, terwijl daarnaast vormen van dienstverlening gangbaar zijn in dergelijke stelsels. De band tussen kiezer en gekozene is zonder meer sterker in landen met districtenstelsels. Het uitgangspunt van het kabinet om het stelsel van evenredige vertegen-

1. Zie verder P.P.T. Bovend'Eert, 'Minder controleren, meer en beter wetgeven', *NJB* 2004, p. 824 e.v.

woordiging te combineren met een beperkt districtenstelsel, waarin de kiezer een extra stem uitbrengt op een districtskandidaat, oogt vanuit het perspectief van de parlementaire representatiefunctie dan ook sympathiek. De uitwerking stelt echter teleur in die zin dat het kabinet opteert voor omvangrijke meervoudige kiesdistricten, waarin het onwaarschijnlijk is dat (kandidaat-) kamerleden een 'hechte band' met hun achterban ontwikkelen. Kummeling wijst terecht op het probleem van de overschotzetels in een stelsel met enkelvoudige kiesdistricten, gelet op grondwettelijke belemmeringen van art. 51 en 53 Gw. Een herziening van deze grondwetsartikelen is in het kader van een wijziging van het kiesstelsel in het regeerakkoord helaas taboe verklaard. Daarmee heeft de regeringscoalitie zichzelf een slechte dienst bewezen, in die zin dat de mogelijkheden beperkt zijn om een districtenstelsel te introduceren, dat daadwerkelijk kan bijdragen aan versterking van de representatiefunctie van het parlement.

Overigens moet het belang van een wijziging van het kiesstelsel met het oog op de versterking van parlementaire representatie in het algemeen niet overschat worden. De praktijk in het buitenland leert dat in de meeste landen met districtenstelsels of gemengde stelsels allang niet meer de personenkeuze maar de partijpolitieke samenstelling van het parlement voorop staat. Ook in die landen domineert de partij- en fractiediscipline veelal het handelen en stemgedrag van de leden van het parlement. De Verenigde Staten vormen een uitzondering hierop. In het Amerikaanse Congres is de partij- en fractievorming uitgesproken zwak ontwikkeld, overigens met alle nadelige gevolgen van dien voor de besluitvaardigheid van het parlement. Leden van het Congres plegen intensief contact te houden met kiezers uit hun district. Belangbehartiging en dienstverlening behoren tot de 'Core Business' van elk Congreslid. Maar is het niet veelzeggend dat veel burgers in de VS desondanks in het algemeen een grote afstand ervaren tot de politiek in Washington DC, en dat ook zij vinden dat het Congres slecht luistert naar de wensen van het volk? Lag aan de spectaculaire opkomst van Ross Perot in de jaren negentig niet eveneens een onvrede onder de kiezers ten grondslag, vergelijkbaar met de onvrede van de Fortuynisten? Anders gezegd: is een gebrekkige representatie niet inherent aan elk modern westers parlementair systeem?

*Nijmegen, april 2004*